

HERBERT HELMRICH

Die Verantwortung des Gesetzgebers bei der Schaffung neuer Haftungstatbestände

Der Anlaß, bei den 20. Bitburger Gesprächen über die Schaffung neuer Haftungstatbestände nachzudenken, ist sehr konkret. Die verstärkten Aktivitäten in dieser Richtung sind veranlaßt worden durch den Brand auf dem Gelände der Sandoz AG in Basel, und das war vor gut zwei Jahren im November 1986. Die Verantwortung des Gesetzgebers geht aber über einen solchen konkreten Anlaß zumindest in zweierlei Hinsicht hinaus. Er kann einerseits jetzt nicht alle anderen Probleme, wie etwa das Asylrecht, Datenschutzrecht, Entmündigungs- und Betreuungsrecht usw. einfach stehen und liegen lassen und sich nur noch mit dem Umwelthaftungsrecht beschäftigen, und zum anderen geht seine Verantwortung über einen solchen konkreten Anlaß auch insoweit hinaus, als er, wenn er im Haftungsrecht an einem zentralen Punkt unserer Rechtsordnung etwas wesentliches ändern will, doch in starkem Maße seinen Blick auch auf die angrenzenden Rechtsbereiche richten muß. Was an Einheitlichkeit in der Systematik und Begriffsbildung in unserer Rechtsordnung noch vorhanden ist, muß er versuchen zu retten und er muß den Versuch machen, zu den schon vorhandenen Brüchen in unserer Rechtsordnung nicht noch zusätzliche, durch übereiltes Handeln hinzuzufügen. Und beim künftigen Umwelthaftungsrecht muß der Gesetzgeber auch Rücksicht nehmen auf die Gedanken, die sich im Laufe der letzten 20 Jahre über eine Reform der Gefährdungshaftung überhaupt entwickelt haben. Das macht das Problem nicht einfacher.

Wegen der Komplexität der Materie, der großen Zahl der in der Diskussion befindlichen Probleme und wegen der Fülle des Stoffes, der mittlerweile vorliegt, insbesondere auch in Form von Vorarbeiten aus den Ministerien, auf die hier schon mehrfach Bezug genommen worden ist,¹ bin ich gezwungen, eine Auswahl zu treffen und möchte mich deshalb nur mit drei Problembereichen befassen. Ich glaube aber, sie sind zentral und aus ihnen ergeben sich wenigstens partiell ein paar Antwortsätze.

Der erste Problembereich, mit dem ich mich befassen werde, betrifft die Stellung und Funktion der Gefährdungshaftung in unserem Haftungssystem. Der zweite Bereich wird in unserem Zusammenhang unter dem Stichwort „Haftung aus Normalbetrieb“

¹ Da die Berichte zum Umwelthaftungsrecht in den an diesem Gegenstand interessierten Kreisen weite Verbreitung gefunden haben, erlaube ich mir auch darauf Bezug zu nehmen und zwar:

Bericht Umwelthaftungsrecht aus dem Justizministerium, Stand 19. April 1988 (zit.: BMJ)
Bericht Umwelthaftungsrecht aus dem Umweltministerium Stand 30. 9. 1988 (zit.: BMU).

erörtert. Der dritte Bereich, mit dem ich mich dann nur noch kurz befassen kann, umfaßt die Frage der Beweiserleichterungen bei multikausalen Schäden bis hin zu Schäden, die aus ubiquitärer Luftverschmutzung entstanden sind, bei denen selbst die Kausalität bis zum Schädiger zurück nicht mehr nachweisbar ist.

Zum Schluß werde ich noch Stellung nehmen, zu denkbaren Zeitabläufen des Gesetzgebungsverfahrens, und zwar unter Berücksichtigung der Entscheidungen sowohl des Bundesverfassungsgerichts vom 14. 9. 1983,² als auch des Waldschaden-Urteils des BHG³ vom 10. 12. 1987, in denen beide Gerichte sich mit der Verantwortung des Gesetzgebers auseinandergesetzt haben.

Stellung und Funktion der Gefährdungshaftung

Ich beginne also mit der Stellung und Funktion der Gefährdungshaftung in unserem Haftungssystem. In langer Rechtstradition suchen wir Gerechtigkeit zu schaffen auf der Basis von zwei, zumindest früher, klar unterschiedenen Rechtsprinzipien, nämlich einerseits auf der Basis der *justitia commutativa* und andererseits auf der Basis der *justitia distributiva*.⁴ Ich hole etwas weiter aus, indem ich auf diese Rechtsprinzipien zurückgreife und tue dies, weil der Gesetzgeber ein paar Tragpfeiler, ein paar Stützbalken, ein paar Querstreben braucht, an denen er sich orientiert, wenn er wesentliche Eingriffe in unsere Rechtsordnung vornehmen will. Ich räume zunächst ein, daß die Prinzipien, die ich genannt habe, vielen Juristen vielleicht heute nicht mehr so recht gegenwärtig sind, zumindest nicht so gegenwärtig, wie es meines Erachtens wünschenswert und notwendig ist. Aber gerade bei der Diskussion um die Gefährdungshaftung stößt man selbst in der jüngeren Literatur doch immer wieder auf diese Prinzipien, so etwa auf dem 56. Deutschen Juristentag finden wir sie von Prof. *Dr. Diederichsen* in der Diskussion⁵ erwähnt. Im Arbeitsbericht des Justizministeriums finden wir Hinweise darauf⁶ und kürzlich auch in einem Artikel von *Nickels*⁷. Ich behaupte, daß der Streit oder der Kern der Auseinandersetzung zwischen dem Justizministerium und dem Umweltministerium genau dort liegt, wo bildlich gesprochen, die Schnittstelle zwischen der *justitia commutativa* und der *justitia distributiva* verläuft.

Unter der *justitia commutativa* verstehen wir die ausgleichende Gerechtigkeit. Mit ihrer Hilfe wird der Ausgleich zwischen den Rechtsbürgern untereinander gesucht und möglichst hergestellt. Hier geht es um die Ausgewogenheit von Leistung und Gegenleistung, um die Ausgewogenheit von Schaden und Schadensersatz. Sie beherrscht in erster Linie unsere Privatrechtsordnung.

² BVerfG, NJW 1983, 2931.

³ BGH, VersR 1988, 85.

⁴ Radbruch, Gustav, *Vorschule der Rechtsphilosophie*, Göttingen 1959, S. 24f.

⁵ Verhandlungen des 56. Deutschen Juristentages, Beck-München 1986, S. I 210, Bd. II.

⁶ BMJ S. 162.

⁷ *Nickel, Dr. Friedhelm*, „Industrielle Produktion und Gefährdungshaftung“ in *Versicherungswirtschaft* 1988, 1961 (966).

Die *justitia distributiva* dagegen ist die austeilende, die zuteilende Gerechtigkeit. Die aus- und zuteilende Instanz ist überwiegend die Gemeinschaft und in der modernen Industriegesellschaft in erster Linie der Staat. Mit ihrer Hilfe sollen in einem Gemeinwesen die Lasten und Wohltaten gerecht verteilt werden. So beherrscht die *justitia distributiva* in ihrer modernen Form alle Umverteilungssysteme, wie das Steuerrecht und die sozialen Sicherungssysteme, also das Berufshaftpflichtrecht sowie das Kranken-, Arbeitslosen- und Rentenversicherungsrecht, insbesondere auch das Sozialhilfsrecht.

Mit dieser Gegenüberstellung eröffnet sich ein Spannungsfeld zwischen individualrechtlichen Schadensersatzansprüchen im Rahmen der Privatrechtsordnung auf der einen Seite und Ansprüchen im Rahmen kollektiver Sicherungssysteme auf der anderen Seite. Stellen Sie sich bitte eine Skala der Anspruchsgrundlagen vor, die nach Anspruchsvoraussetzungen und Leistungsträgern geordnet ist. Sie haben auf der einen Seite den alten § 823 BGB mit der eigenverantwortlichen Handlung, einem Schaden und der beides vermittelnden Kausalität, mit dem Pflichtenkanon insbesondere den Verkehrssicherungspflichten, der seinerseits die Rechtswidrigkeit indiziert und schließlich gehört noch das Verschulden zu den Tatbestandsmerkmalen. In den hier interessierenden Fällen ist es überwiegend die Fahrlässigkeit, also die Vorhersehbarkeit.

Als nächstes auf der Skala folgt mit etwas „abgeschwächten“ Voraussetzungen noch weiter die Haftung nach § 823 BGB, nämlich mit allen von Wissenschaft und Rechtsprechung entwickelten Beweiserleichterungen.

Dann folgt auf der Skala schon die Gefährdungshaftung. Bei den Anspruchsvoraussetzungen wird die eigenverantwortliche Handlung durch das Halten eines Tieres oder den Betrieb einer Anlage oder eines Kraftfahrzeuges ersetzt. Der Pflichtenkanon entfällt und damit wird die Gefährdungshaftung für die Rechtswidrigkeit blind. Mit dem Wegfall der eigenverantwortlichen Handlung fehlt der Gegenstand, auf den die Schuld sonst zu beziehen ist. Evtl. schließen sich Haftungsausschlüsse oder Haftungseinschränkungen an. So weit reichen auf der Skala die individualrechtlichen Ansprüche der Privatrechtsordnung.⁸

Als nächstes folgen Anspruchsgrundlagen aus Leistungssystemen, die kollektiv organisiert sind. Hierzu zählen insbesondere das berufsgenossenschaftliche Unfallhaftpflichtsystem sowie die Krankenversicherung und zum Teil auch hier einschlägig das Sozialhilferecht. In den zuerst genannten Systemen ist die Leistung an einen bestimmten Arbeits- und Handlungsbereich gebunden (Arbeitsunfall § 537 RVO), in dem der Schaden entsteht; bei der Krankenkasse nur noch an die Krankheit und bei der Sozialhilfe an die Bedürftigkeit. Bereichsspezifisch ist die Individualhaftung ausdrücklich ausgeschlossen durch z. B. §§ 636–639 und 849 RVO.

Daneben entwickeln sich jetzt zusätzlich neue kollektive Systeme, wovon ich nur zunächst den Entschädigungsfond für Schäden aus Kfz.-Unfällen nach § 12 PflVG nenne. Hier werden Geldleistungen gezahlt, wenn der Schädiger Unfallflucht begangen

⁸ Für die vorliegende Erläuterung der Stellen der Gefährdungshaftung ist eine Berücksichtigung der Ansprüche aus unerlaubter Handlung ausreichend, weil sie eine „Ausweitung“ nur dieser Ansprüche darstellt.

hat und nicht auffindbar ist oder, wenn das Kraftfahrzeug nicht versichert war und der Schädiger nicht leistungsfähig ist. Ich erinnere ferner an das Opferschutzgesetz, wonach geleistet wird, wenn Verbrechenopfer von nirgendwo Ersatzleistungen erhalten können. Ich nenne in diesem Zusammenhang auch den niederländischen Luftverschmutzungsfond, der nach Billigkeit zahlt. Möglicherweise ist das eine Anregung für uns für einen späteren Fond für Waldschäden.

Damit will ich es genug sein lassen. Entscheidend ist hier, daß wir auf der einen Seite die altehrwürdige Haftung mit allen Tatbestandsmerkmalen bis hin zum Verschulden nach § 823 BGB haben, mit einem individuellen Anspruchsgegner und auf der anderen kollektive Sicherungssysteme mit einer ganz anderen Art von Anspruchsvoraussetzungen und einem kollektiven Leistungsträger als Anspruchsgegner. Der § 823 BGB gehört ganz eindeutig in den Bereich der *justitia commutativa* und die kollektiven Umlagesysteme eindeutig in den Bereich der *justitia distributiva*. Die Gefährdungshaftung steht zwischen beiden Bereichen. Meine These lautet, die Gefährdungshaftung ist ein Institut, das teils zur *justitia commutativa* und teils zur *justitia distributiva* gehört. Sie nimmt eine vermittelnde Position ein, was sich auch aus ihrer Entwicklung recht deutlich zeigen läßt.

Die Gefährdungshaftung ist zunächst schulmäßig geläufig als Tierhalterhaftung in § 833 BGB. Das römische Recht kannte sie bereits als Haftung für Tiere und Sklaven. Wir haben sie auch im altdeutschen Recht als Haftung für die Muntgewalt.⁹ Hier hatte man einzustehen für alles, was aus dem Hausstande heraus geschah, den man unter seiner Gewalt hatte. Es war eine Haftung für typische Schäden, die mit Haus und Hof zusammenhingen. Sie konnten zwar bei noch so umsichtigem Umgang, etwa mit Tieren, nicht verhindert werden. Gefahren und Schäden waren aber prinzipiell bekannt. Dieses letztlich abschätzbare Risiko mußte und wollte man übernehmen und dafür einstehen.

Mit der Entwicklung der Industriegesellschaft änderten und ändern sich die Gefahren und die Schäden. Neben die Begründung „Haftung für Risikübernahme“ tritt als Begründung auch der Gedanke „Haftung als sozialer Ausgleich“. Die alte Gefährdungshaftung, die man noch völlig zur *justitia commutativa* rechnen konnte, wird in der Begründung durch soziale Gesichtspunkte ergänzt und nimmt so auch das Prinzip der umverteilenden *justitia distributiva* in sich auf. Nicht untypisch für diese Entwicklung ist, daß vor hundert Jahren wie heute auch Beweisschwierigkeiten Schrittmacher für eine verschuldensunabhängige Haftung waren und sind.¹⁰

Einige Literaturhinweise mögen dies noch verdeutlichen: Zunächst eine Quelle aus dem vorigen Jahrhundert, in der Kostengesichtspunkte und soziale Gesichtspunkte ineinandergreifen. Dort heißt es, daß „nur jene Industrie die Kosten decke, die ihre Arbeiter auch zur Zeit der Arbeitsunfähigkeit zu erhalten vermöge und daß etwaige

⁹ Esser, Josef, Schuldrecht, 1. Auflage, Karlsruhe 1949 S. 496 m. w. Nachw.

¹⁰ Müller-Erbach, Rudolf „Gefährdungshaftung und Gefahrtragung“ in AcP Bd. 106, S. 309 (319f.); BMJ S. 232 ff.; BGHZ 92, 143 ff., Kupofofen.

Aufwendungen der Armenverwaltung für diese Invaliden zu den Produktionskosten gerechnet werden müßten“.¹¹

Völlig folgerichtig – diese Quelle stammt aus dem Jahre 1827 – zahlen heute, wie man damals sagte, die Fabrikanten und die Arbeitnehmer je die Hälfte der Kosten zur Krankenversicherung und zur Rentenversicherung. Des weiteren eine Quelle aus der Zeit um die Jahrhundertwende.

*Müller-Erbach*¹² behandelte seinerzeit den § 2 Reichshaftpflichtgesetz, wonach Fabrikanten, Bergbaubetriebe usw. schadensersatzpflichtig sind, wenn eine Aufsichtsperson ein Verschulden trifft. Und er schreibt, ich zitiere: „Man hat diese Bestimmung die erste soziale Norm genannt, weil sie namentlich den in der Fabrik, in dem Bergwerk selbst Beschäftigten, den Arbeitern zugute kommen sollte.“

Aber wegen des immer wieder auf Beweisschwierigkeiten stoßenden Verschuldensprinzips habe diese Bestimmung dem sozialen Frieden nicht so dienen können, wie man erwartet hatte. Erst die Reichsunfallversicherungsgesetzgebung habe diesem unerfreulichen Zustand ein Ende gemacht, in dem sie das Verschuldensprinzip zugunsten des sog. Veranlassungsprinzips aufgab in der Erkenntnis, daß schon manche Unfallrente aus den Kosten der durch das Verschuldensprinzip nutzlos veranlaßten Prozesse gezahlt werden konnte.¹³ Dieser Begründungstrend wird noch deutlicher aus der grundlegenden Arbeit von *Esser* über die Gefährdungshaftung aus dem Jahre 1941. *Esser* schreibt: „Die Aufgabe die sozialen Zufallsschäden gerecht zu verteilen, stellt sich nur bei Anerkennung einer distributiven Gerechtigkeit und ist nur von da aus lösbar.“¹⁴ Er weist der Haftpflichtidee der Gefährdungshaftung eine besondere soziale Ordnungsaufgabe zu. *Esser* weiter: „Soweit wir also die Gefährdungshaftung als Teillösung des sozialen Unglücksproblems in seiner modernen Gestalt begreifen wollen, müssen wir von den falschen Freiheits- und Gleichheitsideologien des Liberalismus uns frei machen und die tatsächliche verschiedene und teilweise zwangsläufige Stellung der Produktionskräfte betrachten. Von dieser Lebensschau gilt es dann, die geschichtliche Aufgabe Verkehrsschäden, Verkehrswagnisse gerecht zu verteilen, ganz ähnlich, wie die Verteilung der Arbeitsschäden und dies als soziale Frage zu begreifen“.¹⁵

Das Bundesumweltministerium beruft¹⁶ sich auf *Esser* und führt aus, die Gefährdungshaftung beruhe „auf dem Gedanken der sozialen Verantwortung für eigene Wagnisse“ und es gehe „bei der Gefährdungshaftung um eine sozial gerechte Verteilung erlaubter Risiken.“ Aus dieser Sicht ist auch nur folgerichtig, wenn im Bundesministerium zur Lösung der Umwelthaftungsprobleme kollektivrechtliche Lösungen untersucht werden.¹⁷ Diese wenigen Hinweise müssen in dem hier vorgegebenen Rahmen genügen, um die beiden Begründungsmuster für die verschuldensunabhängige Haftung zu verdeutlichen.

¹¹ *Sismodi* zitiert nach *Müller-Erbach* a. a. O. S. 341.

¹² *Müller-Erbach* a. a. O. S. 318.

¹³ *Müller-Erbach* a. a. O. S. 318f.

¹⁴ *Esser, Josef*, Grundlagen und Entwicklung der Gefährdungshaftung, München 1941, S. 69.

¹⁵ *Esser* a. a. O. S. 89.

¹⁶ BMU S. 10 Anm. 2.

¹⁷ BMU S. 3.

Das erste und ältere Begründungsmuster als Konkretisierung des Prinzips der *iustitia commutativa* stellte die Wagnisübernahme für Gefahren und Risiken in den Vordergrund, die sich auch bei Beachtung äußerster Sorgfalt nicht verhindern lassen. Diese Risiken sind prinzipiell bekannt und überschaubar. Deshalb wird für die „typische Tiergefahr“ gehaftet. Und weil das erste Kraftfahrzeug eine Kutsche war und der Motor, der sie trieb, nach Pferdestärken gemessen wurde, wird an die Tierhalterhaftung anknüpfend bei der Kfz.-Gefährdungshaftung für „typische Kfz.-Betriebsgefahren“ gehaftet. Dieses Begründungsmuster ist auch ausreichend für die Haftungstatbestände bei Eisenbahn, im Luftverkehr sowie für Anlagen zur Fortleitung von Elektrizität, Gas und Wasser. Diese Tatbestände sind spezialgesetzlich geregelt und sprengen die individualrechtliche Gestaltung des Privatrechts noch nicht. Die Haftung knüpft gegenständlich an Tiere, Kraftfahrzeuge und präzise umschriebene Anlagen an und die sich daraus typischerweise ergebenden Gefahren.

Begrenzt wird die Haftung außerdem noch durch Haftungsausschlüsse und Haftungsobergrenzen. Dabei wird nicht verkannt, daß die Gefährdungshaftung bei Kraftfahrzeugen bereits einen starken kollektivrechtlichen Einschlag hat, und zwar durch die Versicherungspflicht, den unmittelbar gegen die Versicherung eröffneten Anspruch und den Schadensfonds gem. § 12 PflVG.

Das zweite und neuere Begründungsmuster als Konkretisierung des Prinzips der *iustitia distributiva* stellt die „soziale Verantwortung“ und die „sozial gerechte Verteilung von Risiken“ in den Vordergrund.

Müller-Erzbach sah den sozialen Frieden gefördert, als um die Jahrhundertwende die Arbeitsschäden mit der Reichsunfallversicherungsgesetzgebung durch die Aufgabe des „Verschuldensprinzips“ zugunsten des sogenannten Veranlassungsprinzips geregelt wurden. Diese Regelung der Arbeitsschäden erfolgte unmittelbar in kollektivrechtlichen Leistungssystemen. *Esser* wollte der Gefährdungshaftung, wie bei der Verteilung der Arbeitsschäden, eine besondere soziale Ordnungsaufgabe zugewiesen sehen. Die „günstigste Lösung“ sah er in einer quasi kollektivrechtlichen Ausgestaltung, nämlich „in einer Vereinigung der Haftpflichtmethode mit der Versicherungsmethode“.¹⁸

Diese Zwitterstellung der verschuldensunabhängigen Haftung, sowohl von der Begründung als auch von der individualrechtlichen oder kollektivrechtlichen Schadensabwicklung her, muß der Gesetzgeber im Auge haben, wenn er neue Gefährdungshaftungstatbestände schaffen oder bestehende zusammenfassen oder sonst verändern will.

Die vorliegenden Vorschläge für neue Gefährdungshaftungstatbestände lassen sich danach einteilen, ob sie versuchen, die Gefahrenquellen zu konkretisieren etwa durch Beschreibung oder Aufzählung der Anlagen und/oder der gefährlichen Stoffe (Enumerationsprinzip in einem weiteren Sinne) oder ob sie darauf verzichten, und eine weite Generalklausel wählen. Die weiteste Generalklausel schlägt wohl *Will* vor. Sie lautet:

„Wird durch eine Quelle erhöhter Gefahr ein Mensch getötet oder der Körper oder die Gesundheit eines Menschen verletzt oder eine Sache beschädigt, so hat der Inhaber

¹⁸ *Esser* a. a. O. S. 127f.

der Quelle den entstandenen Schaden zu ersetzen.“¹⁹ Es liegt auf der Hand, daß die möglichen Schäden um so schwerer zu kalkulieren sind, je weiter der Tatbestand gefaßt wird. Um so schwieriger wird es auch, diese möglichen Schäden privatrechtlich zu versichern. Je weiter die Tatbestände gefaßt sind, desto mehr verstärkt sich die Tendenz, zu einem kollektiven öffentlich rechtlichen Haftungssystem zu kommen. Will sich der Gesetzgeber beim Übergang der Gefährdungshaftung im individualrechtlichen Schadensersatzrecht halten, wofür ich plädiere, muß er die Gefahrenquellen möglichst präzise umschreiben. Bildlich gesprochen, muß sich der individualrechtlich haftende Schädiger auch in einem Gefährdungshaftungstatbestand als Verpflichteter noch wiedererkennen können. Diese Funktion, die sonst das individualisierende Verschulden hat, darf außerhalb kollektivrechtlicher Systeme nicht völlig verloren gehen. Diesen Anforderungen entspricht die Formulierung von *Will* nicht mehr, die nur noch auf eine „Quelle erhöhter Gefahr“ verweist. Trotz aller Kritik am Enumerationsprinzip erscheinen mir hier Tatbestände, die diesem Prinzip folgen, akzeptabler. Dieser Gesichtspunkt ist auch für die Akzeptanz der neuen Tatbestände von großer Bedeutung. Wenn auch die Wissenschaft und die Kommentatoren einen solchen Gesichtspunkt als „unjuristisch“ vernachlässigen, muß ich jedoch für den demokratischen Gesetzgeber feststellen, daß er diese Freiheit nicht in gleicher Weise besitzt.

Haftung aus Normalbetrieb

Ich komme zum zweiten Komplex, der unter dem Stichwort „Haftung für Schäden bei Normalbetrieb“ erörtert wird. Diese Kategorie von Schäden ist gebildet worden in Abgrenzung zu Schäden aus Störfällen. Für die Haftung für letztere ist eine „Störung des bestimmungsmäßigen Betriebs“ Voraussetzung. Einem derartig „gestörten Betrieb“ wird der Normalbetrieb gegenübergestellt, der sich völlig im Rahmen der Genehmigung, aller Auflagen und im Rahmen der zulässigen Emissions- und Immissionswerte hält. Soll nun für Schäden aus einem derart genehmigten Normalbetrieb nach Verschuldensgrundsätzen, also aus § 823 BGB haftet werden, muß das Prinzip der Rechtfertigungsparallelität erörtert werden.²⁰ Unter dem Gesichtspunkt der Einheit der Rechtsordnung stellt sich die Frage, ob behördlich genehmigte, also erlaubte Emissionen rechtswidrige und verschuldete Schäden verursachen können, für die der Emittent haften muß. Im Kupol-Ofen-Urteil²¹ führt der BGH aus, daß die „Einhaltung der Emissionswerte der TA-Luft regelmäßig von dem Verschuldensvorwurf“ entlasten: „Der der TA-Luft zugrunde liegende Zweck, schädliche Umwelteinwirkungen zu vermeiden, steht im Gleichklang mit der vom Haftungsrecht geforderten Pflichtenstellung des Betreibers“. Er verweist dann aber auf die konkreten Verhältnisse und hält es für

¹⁹ Vgl. die Zusammenstellung BMJ S. 124 f. (127).

²⁰ *Diedrichsen*, Uwe in Verhandlungen des 56. Deutschen Juristentages Bd. II L 65 ff. und L 102.

²¹ BGHZ 92, 143 (151 f.).

möglich, daß sich aus ihnen „zusätzliche Gefahrenabwehrpflichten“, die über die Pflichten der TA-Luft hinausgehen, ergeben können. Die Problematik dieses Urteils, das den Gleichklang der Pflichten und damit die Rechtfertigungsparallelität nur noch für den Regelfall annimmt und je nach den konkreten Verhältnissen dieses Prinzips durchbricht und damit die Einheit der Rechtsordnung verletzt, liegt auf der Hand. Diese Problematik wird jedoch eliminiert, wenn man von der Verschuldenshaftung zur Gefährdungshaftung übergeht.

Die Gefährdungshaftung ist für das Problem der Rechtswidrigkeit blind. Geht man wieder von der Tierhalterhaftung und von der Kfz.-Haftung aus, liegt es auf der Hand, daß das Reiten und Fahren mit einer Kutsche ebenso wie das Autofahren erlaubte Tätigkeiten sind, aber dennoch für typische Tier- und Kfz.-Betriebsgefahren gehaftet wird. Dies läßt sich mit dem Normalbetrieb einer genehmigungsbedürftigen Anlage im obigen Sinne vergleichen. Bei Einführung weiterer Gefährdungshaftungstatbestände würde also auch für Schäden aus dem genehmigten Normalbetrieb gehaftet werden. Hierüber herrscht weitgehend Einigkeit.²²

Für die Abfassung anlagenspezifischer Tatbestände, oder von „Sammeltatbeständen“ und etwaiger Haftungsanschlüsse, bleibt zu erörtern, ob dabei das sonstige Recht der Anlagen, ihre Genehmigung und das Genehmigungsverfahren berücksichtigt werden müssen. Ich meine ja und will das kurz anhand der Genehmigungen nach dem BImSchG und anhand der Stellung des § 22 WHG im Wasserrecht von Bund und Ländern erläutern.

Nach § 4 BImSchG sind bestimmte Anlagen, die in der 4. BImSchVerordnung genannt sind, genehmigungspflichtig. In § 5 BImSchG sind die vier Grundpflichten der Betreiber festgelegt. Hier interessiert nur die erste Pflicht. Sie lautet: „Genehmigungsbedürftige Anlagen sind so zu errichten und zu betreiben, daß schädliche Umwelteinwirkungen und sonstige Gefahren, erhebliche Nachteile und erhebliche Belästigungen für die Allgemeinheit und die Nachbarschaft nicht hervorgerufen werden können.“ § 6 BImSchG lautet etwas verkürzt: „Die Genehmigung ist zu erteilen, wenn sichergestellt ist, daß diese Pflichten erfüllt werden.“

Damit die Genehmigung erteilt werden kann, muß also sichergestellt sein, daß durch keine schädlichen Umwelteinwirkungen oder sonstige Gefahren erhebliche Nachteile oder erhebliche Belästigungen hervorgerufen werden können. Erläuternd hierzu führt Ministerialdirigent *Dr. Feldhaus* aus dem BMU unter Berufung auf das Bundesverwaltungsgericht aus:

„Der Entscheidungsmaßstab wird durch die Worte „sichergestellt“ und „hervorgerufen werden können“ bestimmt. Diese haben allerdings nicht die Bedeutung, „daß jedes nur denkbare Risiko der Herbeiführung von schädlichen Umwelteinwirkungen ausgeschlossen sein muß.“ Ob die Immissionen geeignet sind, die genannten Beeinträchtigungen herbeizuführen, richtet sich nach der allgemeinen Lebenserfahrung, insbesondere nach dem Stand der Wissenschaft. Risiken, die als solche erkannt sind, müssen mit

²² BMJ S. 42f., 153, 383; BMU S. 10

hinreichender, dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz entsprechender Wahrscheinlichkeit ausgeschlossen sein.“²³

Die Grundsätze des Genehmigungsverfahrens sind dann in der 9. BImSchV geregelt. Darin sind alle Nachweisungen aufgeführt, die erbracht werden müssen, wie etwa die Darlegung aller Verfahrensabschnitte mit Einsatzstoffen, Zwischen-, Neben- und Endprodukten sowie anfallenden Reststoffen und möglichen Nebenreaktionen. Ferner sind alle Maßnahmen zum Schutz vor schädlichen Umwelteinwirkungen und sonstigen Gefahren usw. aufzuführen (§ 4, 9. BImSchV). Diese Aufgaben sollen mit Hilfe von Sachverständigengutachten und Sicherheitsanalysen jeweils „nach dem Stand der Wissenschaft“ (BVerwG) überprüft werden (§ 13, 9. BImSchV). Mit wissenschaftlicher Akribie soll „sichergestellt“ werden, daß keine erheblichen Nachteile und erhebliche Belästigungen „hervorgerufen werden können“. Erst dann ist die Genehmigung zu erteilen. So entsteht der genehmigte und erlaubte Normalbetrieb. Alle wesentlichen Änderungen einer bestehenden Anlage unterliegen ebenfalls diesen Genehmigungsverfahren.

Ich habe oben Reiten und Autofahren als erlaubte Tätigkeiten zunächst schlicht mit dem erlaubten Betrieb einer nach dem Bundesimmissionsschutzgesetz genehmigten Anlage verglichen. In bezug auf die Wagnis- und Risikoübernahme dürfte aber nach Erläuterung des Genehmigungsverfahrens ein erheblicher Unterschied deutlich geworden sein. In dem Genehmigungsverfahren sollen gerade alle Risiken durch Gutachten und Sicherheitsanalysen ausgeschlossen werden. Was dann dennoch passiert und wofür die Gefährdungshaftung eingeführt werden soll, kann nur etwas sein, was man nicht kannte und nicht wußte. Man könnte geradezu formulieren, daß es sich um eine Haftung für allgemeines Nichtwissen handelt.

Die innere Verwandtschaft einer derartigen Haftung mit der Haftung für Entwicklungsrisiken bei der Produkthaftung liegt auf der Hand. Nach dem bisherigen Meinungsstand werden wir die Gefährdungshaftung für den Fehler eines Produkts, der zum Zeitpunkt des In-den-Verkehrbringens nach dem Stand von Wissenschaft und Technik nicht erkennbar war, nicht einführen. Bei den herkömmlichen Gefährdungshaftungstatbeständen kann man dagegen von einer Wagnisübernahme prinzipiell bekannter und überschaubarer Risiken sprechen. Die geschilderte Unsicherheit hinsichtlich der unbekannteren Risiken, für die ein Gefährdungshaftungstatbestand eingeführt werden soll, spricht dafür, den Tatbestand im übrigen wenigstens so konkret wie möglich zu fassen, also keine Generalklausel zu wählen. Eine Generalklausel ließe sich m. E. nur in einem kollektivrechtlichen Haftungssystem rechtfertigen, das jedoch von niemandem bisher konkret vorgeschlagen wird. Ein künftiger Tatbestand sollte einen konkreten Bezug auf die jeweilige Anlage haben, aus deren Normalbetrieb der Schaden entstehen könnte.

Etwaige Haftungsausschlußgründe, etwa der Haftungsausschluß bei höherer Gewalt, müßten eine für die jeweilige Anlage untypische Gefährlichkeit, etwa infolge des Hinzutretens ganz ungewöhnlicher Umstände erfassen. Was für eine Anlage typisch oder untypisch ist und was für den Betrieb einer Anlage gewöhnliche oder ganz ungewöhnli-

²³ *Feldhaus, Gerhard* in: Das Deutsche Bundesrecht I L 10 S. 41.

che Umstände sind, läßt sich unter Berücksichtigung des sehr differenzierten Anlagenrechts erschließen. Die Betriebsabläufe werden im Genehmigungsverfahren mit wissenschaftlicher Präzision geprüft. Wenn sich dann dennoch versteckte Risiken realisieren, muß man für deren Einordnung als haftungsbegründend auf das Genehmigungsverfahren zurückblenden. Deshalb sollten sich auch sämtliche Tatbestände im Begriffssystem des Bundesimmissionsschutzgesetzes halten. Dementsprechend plädiere ich für eine Regelung innerhalb dieses Gesetzes, etwa als §§ 14 aff. BImSchG.

Nach den bisherigen Ausführungen ist schon deutlich geworden, daß und warum ich mich gegen eine generalklauselartige Zusammenfassung verschiedenartiger Gefährdungshaftungstatbestände wende. Weil auch erwogen wird, den § 22 WHG aus dem Wasserhaushaltsgesetz herauszunehmen, seien hierzu noch kurz einige Ausführungen gemacht. Das Wasserhaushaltsgesetz ist teils unmittelbar anwendbar, teils durch die Ländergesetzgebung ausfüllungsbedürftig. Die Bewilligung nach § 8 WHG, die ein Recht gewährt, ein Gewässer in einer bestimmten Weise zu nutzen, kann nur gem. § 9 WHG in einem förmlichen Verfahren erteilt werden. Sämtliche Länder haben eigene Wassergesetze, in denen sie die Verfahren geregelt haben.²⁴ So weist das WHG, weil es zum Teil nur ein Rahmengesetz ist, einen sehr hohen Verzahnungsgrad mit dem Länderrecht auf. Es gibt auch Leistungsvorschriften zugunsten Betroffener, Beteiligter bzw. Geschädigter. Das Wasserhaushaltsgesetz unterscheidet Entschädigungen, Ausgleichszahlungen und Schadensersatz. Neben § 20 WHG, der Grundvorschrift für Entschädigungen, enthält es 8 verschiedene Entschädigungsregelungen,²⁵ 2 Regelungen für Ausgleichszahlungen und 5 Regelungen für Schadensersatz.²⁶ § 22 WHG ist eine der Schadensregelungen. Diese Regelungen setzen die Länderrechte voraus, z. T. haben sie sie ergänzt und z. T. auch übernommen. § 22 WHG ist in die Wassergesetze von Bremen und Niedersachsen wortgleich übernommen worden (§ 65 BremWG und § 64 NdsWG). Es liegt auf der Hand, daß nach 30 Jahren Rechtsprechung und Kommentierung insbesondere die Begriffe „einbringen“, „einleiten“ und „einwirken“ aus § 22 Abs. I feste und weitgehend abgeklärte Bestandteile sowohl des Bundes- als auch des Länderrechts sind. Unser Wasserrecht hat sich bewährt. Das wird von niemandem bestritten. Wer den § 22 WHG streichen und in einem anderen Gesetz durch eine Generalklausel ersetzen will, gibt erreichte Rechtssicherheit leichtfertig preis. Das verträgt sich nicht mit meinen rechtsstaatlichen Vorstellungen. Wer Haftungslücken sieht, mag den § 22 WHG ergänzen, aber nicht mehr.

²⁴ §§ 100, 102–106, 108 BadWtrbgWG; Art. 77, 80–83 BayWG; §§ 86–93 BlnWG; §§ 21–25, 30 BremWG; §§ 85–91, 93 HbgWG; §§ 93–95, 97, 98, 100, 101 HessWG; §§ 23–25 NdsWG; §§ 143–149 NordrhWestWG; §§ 110–115, 118 RhPfwG; §§ 103–111 SaarlWestWG; §§ 110–115, 118 RhPfwG; §§ 103–111 SaarlWG; §§ 81, 83, 85, 86, 88–90 SchlHWG.

²⁵ §§ 8 Abs. 3+4, 10 Abs. 1 u. 2, 12 Abs. 1, 15 Abs. 4, 17 Abs. 3, 19 Abs. 3 und 19e Abs. 1.

²⁶ §§ 9a Abs. 1 Nr. 3, 11 Abs. 1 S. 2 und Abs. 2, 22, 23 Abs. 3.

Beweiserleichterungen

Ich komme zum dritten Gegenstand, den ich erörtern will, zur Frage von Beweiserleichterungen. Ich hatte schon darauf hingewiesen, daß um die Jahrhundertwende Beweisschwierigkeiten Schrittmacher für neue verschuldensunabhängige Leistungstatbestände waren. Wir haben heute eine vergleichbare Situation. Beim Nachweis des Verschuldens „hilft“ die Rechtsprechung durch Erleichterungen bei der Darlegungs- und Beweislast. Darin wird eine „Überdehnung und Aushöhlung“ der Verschuldenshaftung gesehen.²⁷ Will spricht gar von einem „Wildwuchs der heimlichen Gefährdungshaftung-Tatbestände“.²⁸ Geht man zur Gefährdungshaftung über, eliminieren sich die Probleme des Verschuldensnachweises und es verbleiben „nur“ die Probleme des Kausalitätsnachweises.

Als erstes spreche ich mich dagegen aus, daß der Gesetzgeber Tatbestände schafft, bei denen von vorneherein feststeht, daß der Anspruchsteller die von ihm zu beweisenden Tatbestandsmerkmale häufig nicht beweisen können. Ich meine damit etwa Tatbestandsentwürfe, bei denen dann im Absatz zwei steht, daß von einem „bestimmten“ Grad von Wahrscheinlichkeit an, sich die Beweislast umkehrt. Das führt zur Verdachtshaftung und zur Kaffeesatzleserei. Dabei setze ich immer voraus, daß wir mit neuen Gefährdungshaftungstatbeständen bei individualrechtlichen Lösungen bleiben. Bei kollektivrechtlichen Lösungen, die eine Konkretisierung der iustitia distributiva wären, also Zuteilungscharakter hätten, könnte auch hinsichtlich des Kausalitätsnachweises etwas anderes gelten.

Dabei verkenne ich nicht die Schwierigkeit, in die wir mit den Kausalitätsnachweisen geraten werden. Die zunehmend durch komplizierte physikalische, chemische und biologische Prozesse geprägte Industriegesellschaft stellt uns auch juristisch vor Probleme, die wir bisher nicht kannten.

Die zunehmenden Schwierigkeiten, in die wir bei dem Kausalitätsnachweis geraten, sind stichwortartig umschrieben mit den Begriffen Summations- und Distanzschäden, Schäden aufgrund synergetischer Effekte, Spätschäden, die sich bei der Ursachensetzung niemand vorstellen konnte sowie Schäden aus ubiquitärer Luftverschmutzung. Bei solchen Schäden sind häufig weder die Wirkungsweise der gemischten physikalischen, chemischen und biologischen Kausalketten eindeutig darlegbar, noch läßt sich Art und Maß der Beteiligung bei mehreren Schädigern sauber klären. Auch wenn man das gesamte Wissen, was in den Unternehmen vorhanden ist, zusammennimmt, wird ein klarer Beweis oft nicht geführt werden können. In derartigen Fällen wäre es unredlich, die Entscheidung über eine Beweislastregelung erreichen zu wollen.

Ich glaube, daß wir hier nach neuen Lösungsansätzen suchen müssen und greife deshalb gern den Vorschlag des Justizministeriums auf, den Beweisschwierigkeiten bei der Kausalität mit Hilfe von Gutachtergremien beizukommen. Juristische Probleme

²⁷ BMU S. 122.

²⁸ Zitiert nach BMU S. 122.

durch Gutachterausschüsse lösen zu wollen, scheint zunächst, weil der Gedanke neu ist, befremdlich, und weil die Diskussion darüber noch nicht weit gediehen ist, stellt sich zur Zeit jeder etwas anderes darunter vor. Die Entwicklung weist jedoch m. E. in diese Richtung. Die Schadensverteilung gem. §§ 830 und 840 BGB war und ist beim Gericht gut aufgehoben, solange es sich um ein Ergebnis, wie eine Wirtshausschlägerei handelt und nicht mehr feststellbar ist, wer dem Geschädigten die Zähne ausgeschlagen hat. Bei Massenkarambolagen auf der Autobahn mit 20 bis 70 Kraftfahrzeugen wird die Schadensabwicklung in sog. Lenkungsausschüssen durch Kraftfahrzeug- und Versicherungssachverständige geregelt. Das ist schon ein Gutachtergremium in der vorprozessualen Streiterledigung, das sich offensichtlich bewährt hat. Außerdem verweise ich auf die Abhängigkeit der Gerichte von den Ergebnissen der Gutachtertätigkeit in Prozessen. Schließlich wird schon für die Rechtsanwendung, etwa für die Erteilung von Genehmigungen die Einschaltung von Gutachtergremien mit gewissen Entscheidungsbefugnissen angeregt.²⁹ Es erscheint mir deshalb auch hier gerechtfertigt, neue Lösungswege zu erörtern.

Vom Justizministerium werden Gutachtergremien insbesondere erörtert zur Lösung der Schadensverteilungsprobleme, die sich bei Anwendung der §§ 830 und 840 BGB bei multikausalen Schäden ergeben.³⁰ Ich halte diesen Ausgangspunkt für sinnvoll, würde aber noch einen Schritt weitergehen wollen. Es wird nämlich Fälle geben, in denen das Gutachtergremium zu einem negativen Ergebnis kommt und feststellen muß, daß etwa ein Schaden aus ubiquitärer Luftverschmutzung herrührt und deshalb die Kausalketten nicht mehr auf spezielle Schädiger zurückgeführt werden können. Auch diese Fälle muß der Gesetzgeber letztlich regeln.

Ich könnte mir deshalb vorstellen, daß sich folgende Lösung empfiehlt. Als Musterfall für Schäden aus ubiquitärer Luftverschmutzung gelten zur Zeit die Waldschäden. Da bei ihnen über Kausalitätsketten die Schädiger nicht mehr individualisierbar sind, scheidet ihre Regulierung über das individualrechtliche Schadensersatzsystem. Ihre Regelung erscheint nur kollektivrechtlich möglich. Zu denken ist hier an einen Fonds, etwa in Form einer öffentlichrechtlich organisierten Stiftung. Bei ihr wäre ein Gutachtergremium anzusiedeln.

Dieses Gremium hätte als erstes darüber zu entscheiden, ob eine Regulierung durch den Fonds in Betracht kommt. Voraussetzung dafür wäre zunächst die Behauptung eines Schadens im Sinne der Stiftungssatzung und hinsichtlich der Kausalität die mangelnde Nachweisbarkeit individueller Schädiger. Wäre Letzteres jedoch nachweisbar, könnte man den Gremien die Aufgabe übertragen, eine gutachterliche Äußerung in bezug auf die in Betracht kommenden Schädiger und die von ihnen zu leistenden Anteile, sei es im Falle von Gesamtschuldnerschaft, auch nur zum Ausgleich untereinander, anzugeben. Ein solches Gremium könnte schließlich auch die gleiche gutachterliche Aufgabe übertragen erhalten für Schäden, die ansonsten nicht durch den Fonds reguliert werden sollen. Würde es sich also speziell um einen Waldschadenfonds han-

²⁹ Luckes.

³⁰ BMJ S. 384 ff. (397).

deln, so könnte ein dort angesiedeltes Gremium auch für die gutachterliche Äußerung zu anderen Schäden zuständig sein. Dabei wäre nicht erforderlich, daß dieses Gremium abschließend entscheiden müßte. Gegen seine Entscheidung könnte durchaus der Rechtsweg offen bleiben. Evtl. wäre daran zu denken, für bestimmte Schäden die Entscheidung dieses Gremiums zur Prozeßvoraussetzung zu machen. Bei einer derartigen Konstruktion eines Gutachtergremiums wäre seine Hauptaufgabe darin zu sehen, das z. T. unerträglich hohe Prozeßrisiko bei den erörterten Beweisschwierigkeiten zu verringern. Eine solche Lösung erscheint mir immer noch besser, als durch Beweiserleichterungen den Rechtsgrundsatz, daß der Geschädigte die Anspruchsvoraussetzung zu beweisen hat, vom Prinzip her auszuhöhlen. Solange der Gesetzgeber, wie hier angestrebt, im individualrechtlichen Haftungssystem bleiben will, darf er nicht schon im vorhinein, unabhängig von den an sich zu beweisenden Fakten, durch das prozeßrechtliche Instrument der Beweislastverteilung eine Partei mit einem Prozeßvorteil ausstatten. Das ist sicher sehr sozial gedacht, eröffnet aber dementsprechend auch sofort, unabhängig von der tatsächlichen Rechtslage, einen Umverteilungsmechanismus. Hier wird noch einmal besonders deutlich, daß die Gefährdungshaftung besonders bei generalklauselartigen Tatbeständen ergänzt durch Beweiserleichterungen für den Anspruchsteller Umverteilungscharakter annehmen kann und damit den Bereich der *iustitia commutativa* verläßt. Eine derart konstruierte Gefährdungshaftung würde die individualrechtliche Leistungsverpflichtung überdehnen.

Die Verpflichtung des Gesetzgebers

Sowohl das Bundesverfassungsgericht, als auch der Bundesgerichtshof haben sich eingehend mit der Verpflichtung des Gesetzgebers „die Bürger vor gesundheitsgefährdender und eigentumsbeeinträchtigender Luftverschmutzung zu schützen“ befaßt.³¹

Das Bundesverfassungsgericht hob hervor, daß die Entscheidung, „ob und mit welchem Inhalt ein Gesetz zu erlassen ist, von vielen wirtschaftlichen, politischen und haushaltsrechtlichen Gegebenheiten“ abhängt; daß die Entscheidung „über diese Maßnahmen, die häufig Kompromisse erfordert“, in die Verantwortung des Gesetzgebers falle. Dem Gesetzgeber „gebühren angemessene Erfahrungs- und Anpassungsspielräume, da verlässliche, auf amtlichen Untersuchungen beruhende Erkenntnisse über die Auswirkungen von Luftverunreinigungen auf Mensch und Natur noch nicht vorliegen und es sich zudem schon angesichts des zu regelnden Sachverhalts (Luftreinhaltung) und dessen internationalen Verflechtung um eine komplexe Materie handelt.“

Das Bundesverfassungsgericht prüfte sodann die Maßnahmen der beginnenden 70- und 80er Jahre, wie Forschungsaufträge, Kommissionsberichte, Immissionsschutzberichte, Antworten auf kleine und große Anfragen, Sondergutachten usw. und kam zu dem Ergebnis, daß der Gesetzgeber bei diesen bereits getroffenen und beabsichtigten Maßnahmen eine etwaige Schutzpflicht nicht evident verletzt habe.

³¹ BVerfG, NJW 1983, 2931 (2932); BGH VersR 1988, 85 (89).

Die Entscheidung des BGH vom Dezember 1987 liegt 4 Jahre später. Er hat die Frage einer Schutzpflichtverletzung dahingestellt bleiben lassen, weil es an einer gesetzlichen Norm fehle, die Ansprüche auf Entschädigung oder Ausgleichsleistungen vorsehe. Er betont dann aber die Verantwortung des Gesetzgebers insoweit, als er feststellt, daß Ansprüche von geschädigten Waldeigentümern zumindest kraft Richterrecht nicht eingeräumt werden können. Ich brauche mich hier nicht damit auseinanderzusetzen, ob etwa beim Fortschreiten weiterer Schäden „im Wege der Verfassungsinterpretation, ausgehend von in den Grundrechten verkörperten Grundentscheidungen“³² ein Tätigwerden des Gesetzgebers auch im Hinblick auf Haftungsregelungen gefolgert werden kann, denn Bundesregierung und Gesetzgeber, insbesondere die Fraktionen bzw. die im Bundestag vertretenen Parteien sind sich der Verantwortung bewußt und haben mehrfach ihren Willen bekundet, im Wege der Gesetzgebung zu handeln.³³

Bleibt zu beantworten, was der Gesetzgeber noch in dieser Legislaturperiode verabschieden kann und wozu er gegebenenfalls noch die nächste Legislaturperiode braucht.

Eine grundlegende Überarbeitung des Gefährdungshaftungssystems, wie sie in der Literatur vorbereitet wird, kommt weder in dieser noch in der nächsten Legislaturperiode in Betracht.

Realistisch in dieser Legislaturperiode ist mit einer Einführung der Gefährdungshaftung für den besonders gefährlichen Teil der Anlagen i.S. der 4. BImSchV zu rechnen. Eine Regelung der Waldschädenproblematik mit der Einrichtung eines Fonds halte ich für kaum noch möglich. Das gleiche gilt für die Regelung von Ökoschäden. Beides wird erst in der nächsten Legislaturperiode möglich sein. Ich glaube, daß der Gesetzgeber auch mit diesen Zeitvorstellungen seiner Verantwortung auch noch im Sinne der Rechtsprechung des BVerfG und des BGH gerecht wird.

³² BVerfG, NJW 1983, 2932.

³³ Regierungserklärung vom 18. März 1987; Deutscher Bundestag Plenarprotokoll 11/4, S. 630; SPD Beschluß zur Umweltpolitik, Parteitag in Nürnberg 25.–29. 8. 86; CDU/CSU 17-Punkte-Programm zur „Neuen Phase für Umwelt- und Naturschutz“ vom Jan. 1987; FDP Parteitag Gesetzesvorschlag *Spieker*, München, 10. März 1987.